



Verklarende factoren voor het volume van jeugdbeschermingsmaatregelen

Samenvatting

Dr. R.S.M. (Renate) Buisman
Mr. dr. N.U. (Nina) van Capelleveen
Dr. P.W. (Peter) van der Zwan
Mr. M.J.E. (Marieke) Lenglet
Prof. mr. drs. M.R. (Mariëlle) Bruning

Samenvatting

Inleiding

Sinds 2021 is landelijk een daling zichtbaar in het aantal jeugdigen ten aanzien van wie door de kinderrechter een jeugdbeschermingsmaatregel (ondertoezichtstelling of gezagsbeëindiging) is uitgesproken. Deze daling vindt plaats terwijl de druk op de jeugdbeschermingsketen aanhoudt en er geen aanwijzingen zijn voor minder signalering van onveiligheid en ontwikkelingsbedreigingen bij jeugdigen. Deze ontwikkeling roept vragen op over de aard en oorzaken van de daling en over de gevolgen voor beleid, uitvoering en toekomstige capaciteitsplanning. In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Welke factoren verklaren de volumeontwikkeling van jeugdbeschermingsmaatregelen en zijn bruikbaar voor verdere beleidsvorming en het mogelijk kunnen anticiperen op toekomstige volumeontwikkelingen?

Onderzoeksopzet

Om bovenstaande vraag te beantwoorden, is het onderzoek opgebouwd uit vier deelonderzoeken:

- A. **Verkenning** – Een eerste verkenning van verklarende factoren van de volumeverandering van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclasseringstrajecten. Hiertoe zijn tussen half juni en begin september 2024 vragenlijsten afgenomen bij professionals in de jeugdreclassering en jeugdbeschermingsketen. Ook werd bestaande CBS-data over 2021–2024 geanalyseerd om trends en veranderingen in volumes te onderzoeken. De resultaten zijn opgenomen in een tussenrapportage en samengevat in hoofdstuk 2 van dit rapport.
- B. **Kwantitatieve verdieping** – Een landelijk en regionaal, ketenbreed verdiepend beeld van de omvang en de ontwikkeling van het volume van jeugdbeschermingsmaatregelen in de afgelopen jaren. Hiertoe werden voor de periode 2015–2024 landelijke en regionale CBS-data geanalyseerd, aangevuld met gegevens opgevraagd bij gemeenten, Veilig Thuis, Raad voor de Kinderbescherming, Raad voor de rechtspraak en gecertificeerde instellingen aan de hand van een selectie van vier jeugdzorgregio's en een proeftuin in het kader van het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming.
- C. **Kwalitatieve verdieping** – Een verdiepend beeld van de ontwikkeling van het volume van jeugdbeschermingsmaatregelen in de afgelopen jaren, op basis van kwalitatieve inzichten uit de praktijk. Om verdiepend te onderzoeken welke factoren volgens professionals van invloed zijn op het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen, zijn in de periode mei tot en met oktober 2025 semi-gestructureerde interviews ($N=18$) gehouden met professionals werkzaam in de jeugdbeschermingsketen in de vier geselecteerde regio's en de geselecteerde proeftuin.
- D. **Overkoepelende analyse en prognose** – Een integrale, verklarende analyse van relevante factoren en de ontwikkelingen in het volume van jeugdbeschermingsmaatregelen, inclusief een prognose voor de komende twee à drie jaar. Hiertoe zijn onder andere de uitkomsten van de analyses in deel A, B en C besproken met een focusgroep van experts op het gebied van jeugdbescherming en is een beknopte beleidsanalyse gedaan.

Ondanks herhaalde pogingen om gegevens voor de cijfermatige analyses te verkrijgen en respondenten voor de interviews te werven, is de respons ten aanzien van een gedeelte van de keten beperkt gebleven. De ontvangen datasets verschilden bovendien sterk in opzet en definities. Dit beperkt de onderlinge vergelijkbaarheid. Hierdoor zijn de cijfermatige analyses in dit onderzoek indicatief en dienen ze, net als de bevindingen uit de interviews, met voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden.

Landelijk beeld en ketenlogica (2015–2024)

Wanneer de periode 2015–2024 als geheel wordt beschouwd, daalt het totaal aantal jeugdbeschermingsmaatregelen – ondertoezichtstellingen en voogdij – met 20%. Deze totale afname suggereert op het eerste gezicht een gestage daling, maar de onderliggende ontwikkeling is complexer. Het verloop is namelijk niet lineair. Tot 2020 neemt het aantal maatregelen eerst toe. Vanaf 2021 zet een duidelijke omslag in en volgt een versnelde daling.

Deze daling hangt samen met veranderingen in instroom en uitstroom. Vanaf 2021 neemt de instroom van nieuwe maatregelen scherp af en stabiliseert vervolgens op een lager niveau. De uitstroom – het aantal maatregelen dat wordt beëindigd – blijft aanvankelijk relatief stabiel, maar laat vanaf 2022 eveneens een daling zien. In 2024 liggen instroom en uitstroom dicht bij elkaar, wat wijst op een nieuwe balans op een lager niveau van het totaal aantal maatregelen.

Uitgesplitst naar maatregeltype blijkt dat het aantal ondertoezichtstellingen landelijk met circa 24% afneemt, terwijl het aantal voogdijmaatregelen met circa 10% daalt. De totale afname lijkt vooral verklaard te kunnen worden door een teruglopende instroom van nieuwe maatregelen.

Binnen de keten is geen aanwijzing gevonden voor een afname van signalering bij Veilig Thuis. Het aantal meldingen en adviezen blijft op een vergelijkbaar niveau. De belangrijkste verschuiving doet zich voor bij de Raad voor de Kinderbescherming. Het aantal verzoeken tot het doen van onderzoek daalt beperkt, terwijl het aantal maatregelverzoeken aan de kinderrechter sterker afneemt. Dit wijst op een toegenomen selectie of terughoudendheid in de stap van onderzoek naar juridisch ingrijpen, met name bij verzoeken tot gezagsbeëindiging. Hoewel de analyse zicht geeft op Veilig Thuis en de andere formele schakels, ontbreekt een volledig beeld van het voorveld – de gemeentelijke toegang en lokale teams. Deze fase is cruciaal omdat het geregeld voorkomt dat vanuit vrijwillige hulpverlening een inschatting wordt gemaakt of de inzet van een jeugdbeschermingsmaatregel moet worden onderzocht.

De rechtspraak volgt de lagere instroom in maatregelverzoeken nagenoeg één-op-één. Bij de gecertificeerde instellingen is sprake van een lichte afname in het aantal ondertoezichtstellingen en een structurele afbouw van het aantal voogdijzaken, als gevolg van lagere instroom in combinatie met oplopende doorlooptijden. Gezamenlijk duiden deze patronen op een verschuiving die primair wordt gedreven door veranderingen in selectie en besluitvorming, en niet door een afname in signalering aan het begin van de keten.

Regionale verschillen

De daling is landelijk zichtbaar, maar varieert sterk per regio. De onderzochte stedelijke regio's en de proeftuin laten indicatief de grootste afnames zien (–27% tot –37%), terwijl rurale gebieden gematigder dalen (–10% tot –22%). Regio's met een sterke preventieve infrastructuur, proeftuinen of versterkte wijkteams kennen scherpere dalingen, mede doordat casussen langer lokaal en binnen het

vrijwillige kader worden opgepakt. Kwaliteit, inzet en registratie van het voorveld verschillen per regio, wat de vergelijkbaarheid bemoeilijkt.

Verklarende factoren

De interviews geven inzicht in factoren die volgens professionals werkzaam in de jeugdbeschermingsketen bijdragen aan de waargenomen daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen. Op basis van de interviews zijn drie belangrijke verklaringen te onderscheiden. Allereerst (1) komt een vergrote inzet van het vrijwillige kader uit de interviews naar voren als belangrijke factor voor de daling. Volgens veel professionals is het vrijwillige kader de afgelopen periode niet alleen kwalitatief beter geworden, er is ook een ontwikkeling gaande waarbij het vrijwillige kader langer betrokken blijft bij gezinnen. Daarbij laten de interviews wel zien dat de kwaliteit van het vrijwillige kader sterk per gemeente verschilt, wat mede van invloed lijkt te zijn op de hoeveelheid zaken dat in het gedwongen kader terechtkomt. In het verlengde hiervan lijkt in de hele keten sprake te zijn van een kritischere houding ten opzichte van gedwongen maatregelen. De oorzaken van deze kritische houding zijn tweeledig: (2) een meer fundamenteel standpunt ten aanzien van overheidsingrijpen in opvoedingssituaties en/of de resultaten van dergelijk gedwongen overheidsingrijpen (onder meer waar het gaat om complexe scheidingen), en (3) een kritische houding die het gevolg is van de (praktische) uitvoeringsproblemen in de jeugdbeschermingsketen. Deze ontwikkeling lijkt zich mede af te spelen tegen de achtergrond van diverse maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de kinderopvangtoeslagenaffaire en berichtgeving in de media. Naast een meer fundamentele kritische houding geven respondenten aan kritischer te zijn op de inzet van gedwongen maatregelen door de problemen in het huidige stelsel (financiële krapte, wisselingen van personeel en personeelstekorten, de beschikbaarheid van (passende) hulpverlening en wachtlijsten).

Uit de interviews komt ook een aantal belangrijke kanttekeningen bij de geschetste ontwikkelingen naar voren, waaronder het mogelijk te lang ‘blijven hangen’ van problematiek in het vrijwillige kader en de rechtsbescherming van ouders en jeugdigen (ook in het zogenoemde drangkader). Ook wordt er in de interviews op gewezen dat een daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen niet betekent dat ook de problematiek in gezinnen is afgenomen; professionals lijken juist een toename van complexe problematiek te zien.

Voorzichtige prognose (2–3 jaar)

Een robuuste kwantitatieve prognose voor de komende jaren is momenteel niet mogelijk. De trends vertonen fluctuaties, beleidswijzigingen werken met vertraging door en landelijke gegevens over het voorveld ontbreken. Op basis van huidige patronen en ketensignalen ontstaat een voorzichtig kwalitatief beeld voor de periode 2026–2028. Een verdere daling lijkt vooral aannemelijk bij gezagsbeëindigende maatregelen; voor ondertoezichtstellingen is stabilisatie niet uitgesloten. Regionale verschillen zullen naar verwachting blijven bestaan. Toekomstige wet- en regelgeving en beleid kunnen het verloop in belangrijke mate beïnvloeden.

Conclusies en aanbevelingen

De geobserveerde daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen wijst primair op een herpositionering van de balans tussen vrijwillige hulp en gedwongen maatregelen, en niet zozeer op een directe afname van problematiek. Om de feitelijke veiligheid en bescherming van de ontwikkeling van jeugdigen te waarborgen, is het belangrijk dat inzichtelijk is welke trajecten jeugdigen doorlopen. Daarvoor is inzicht in de gehele jeugdbeschermingsketen van belang. Het is dan ook belangrijk om in

het bijzonder meer zicht te krijgen op de invulling van het vrijwillige kader en de doorstroom richting het gedwongen kader. Een landelijke monitor kan hier bijvoorbeeld bij helpen. Verder is het belangrijk om registraties en definities binnen de keten te uniformeren en datastandaarden te ontwikkelen voor het gemeentelijke voorveld, Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming, de Raad voor de rechtspraak, gecertificeerde instellingen en het CBS, zodat trendanalyses betrouwbaarder worden. Structurele monitoring van ketencapaciteit, instroom, doorlooptijden en uitstroom per schakel is noodzakelijk om onzichtbare wachtlijsten en risicoaccumulatie te voorkomen en daarmee te waarborgen dat de meest kwetsbare gezinnen adequate en tijdige bescherming ontvangen, zowel nu als in de toekomst.